



LA POLÍTICA COMÚN DE TRANSPORTES: PRINCIPIOS GENERALES

La política de transportes forma parte de los ámbitos políticos comunes de la Unión desde hace más de treinta años. Junto con la apertura de los mercados del transporte a la competencia y la creación de las redes transeuropeas, el principio de la «movilidad sostenible» irá ganando cada vez más importancia de aquí a 2020, en particular en el contexto del aumento constante de las emisiones de gases de efecto invernadero del sector, que amenazan con comprometer los objetivos climáticos de la Unión.

BASE JURÍDICA Y OBJETIVOS

El artículo 4, apartado 2, letra g), y el título VI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) constituyen la base jurídica. Los Estados miembros ya recalcaron la importancia de una política común de transportes en el [Tratado de Roma](#) dedicándole un título propio. Así, el transporte pasó a ser uno de los primeros ámbitos políticos comunes de la Comunidad. La prioridad radicaba en la creación de un mercado común de transportes, la materialización de la libre prestación de servicios y la apertura de los mercados de transportes. Este objetivo se ha alcanzado ampliamente, ya que incluso los mercados ferroviarios nacionales se han abierto gradualmente a la competencia. En el marco de una apertura de los mercados de transportes también es preciso establecer unas condiciones de competencia equitativas entre los diferentes modos de transporte y dentro de cada uno de ellos. Por esta razón, con el tiempo ha ido aumentando la importancia de la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, incluidas las condiciones técnicas, sociales y fiscales, relativas a los servicios de transporte. Los volúmenes transportados, tanto de personas como de mercancías, han aumentado debido a la realización del mercado interior europeo, a la supresión de las fronteras interiores, al descenso de los precios del transporte a raíz de la apertura y liberalización de los mercados de transportes, y a los cambios del sistema de producción y almacenamiento. Sin embargo, el sector del transporte, próspero y dinámico desde el punto de vista económico, ha chocado con las secuelas cada vez más graves de sus costes sociales y ecológicos. Por ello ha adquirido una importancia creciente el principio de la «movilidad sostenible».

A pesar de los múltiples esfuerzos, la política europea de transportes aún debe hacer frente a grandes retos en materia de sostenibilidad. El sector del transporte representa aproximadamente una cuarta parte del total de las emisiones de gases de efecto



invernadero provocadas por el ser humano en la Unión. Además, el transporte es el único sector de la Unión cuyas emisiones de gases de efecto invernadero han aumentado desde 1990. Por ello en el Libro Blanco de 2011 titulado «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» ([COM\(2011\) 144](#)) se recomendaba una reducción del 20 % en las emisiones del transporte (con la excepción del transporte marítimo internacional) entre 2008 y 2030, y una reducción de como mínimo el 60 % entre 1990 y 2050. Se buscaba asimismo una reducción del 40 % en las emisiones del transporte marítimo internacional entre 2005 y 2050. El Libro Blanco de 2011 también proponía la utilización de un 40 % de combustibles sostenibles hipocarbónicos en el sector aéreo para 2050 y abogaba por la reducción de la proporción de automóviles de propulsión tradicional en el transporte urbano en un 50 % de aquí a 2030 y del 100 % de aquí a 2050.

Sin embargo, estos objetivos resultan claramente insuficientes con respecto a los establecidos en la Conferencia de París sobre el Clima (también conocida como COP 21) en diciembre de 2015, a saber, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 20 % entre 2021 y 2030. Incluso si se lograra, significaría que en 2030 las emisiones procedentes del transporte (sin contar el transporte marítimo internacional) serían superiores en un 4,5 % a las de 1990 y las emisiones del transporte marítimo internacional en 2050 solo serían un 9,5 % por inferiores a las de 1990. De aquí a 2020, realismo y ambición serán igual de importantes para hacer frente a los retos económicos y medioambientales que deberá superar la política común de transportes para contribuir a lograr la reducción drástica de las emisiones. Esto implica que los transportes deberán usar menos energía y una energía más limpia, explotar mejor las infraestructuras modernas y reducir su impacto negativo sobre el medio ambiente.

ORIENTACIONES POLÍTICAS GENERALES

La vía hacia una legislación común en el ámbito de los transportes no se abrió hasta que el Parlamento Europeo presentó un recurso por omisión contra el Consejo. En su sentencia de 22 de mayo de 1985 en el [asunto 13/83](#) relativo al recurso por omisión, el Tribunal de Justicia insta al Consejo a actuar, poniéndose así verdaderamente en marcha la política de transportes.

El 2 de diciembre de 1992, la Comisión adoptó el Libro Blanco sobre el curso futuro de la política común de transportes ([COM\(1992\) 494](#)). En él se promovía lo siguiente: la apertura de los mercados de transporte, el desarrollo de la red transeuropea, el refuerzo de la seguridad y la armonización social. Constituyó además un punto de inflexión hacia una concepción de los transportes integrada e intermodal, basada en el principio de «movilidad sostenible». En el Libro Blanco, de 22 de julio de 1998, titulado «Tarifas justas por el uso de infraestructuras: estrategia gradual para un marco común de tarificación de infraestructuras de transporte en la Unión Europea» ([COM\(1998\) 466](#)), publicado posteriormente, se subrayan las grandes diferencias entre los Estados miembros a la hora de tarificar los transportes, con las consiguientes distorsiones de la competencia intra e intermodal.



EJECUCIÓN

En su Libro Blanco de 2001, titulado «La política Europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» ([COM\(2001\) 370](#)), la Comisión analizaba los problemas y las exigencias a los que se enfrenta la política de transportes europea, principalmente desde la perspectiva de la ampliación hacia el Este. Pronosticaba un fuerte incremento del volumen de transporte, que se traduciría en un aumento de las sobrecargas y atascos, especialmente en el tráfico por carretera y aéreo, así como en mayores riesgos para la salud y el medio ambiente. La Comisión presentó un paquete de 60 medidas, que debían contribuir a eliminar la correlación entre el crecimiento económico y el aumento del volumen del tráfico, así como luchar contra las desigualdades de crecimiento entre los modos de transporte. El objetivo del Libro Blanco era también estabilizar la proporción del ferrocarril, las vías navegables interiores y el transporte marítimo de corta distancia en los niveles que presentaban en 1998. Para ello, establecía una serie de medidas destinadas sobre todo a reanimar el transporte ferroviario, a fomentar el transporte marítimo y la navegación interior y a impulsar la combinación de todos los modos de transporte. Además, se hacía hincapié en una revisión de las orientaciones sobre las redes transeuropeas de transporte (RTE-T, véase la ficha [3.5.1](#)) para adaptarlas a la Unión ampliada y fomentar en mayor medida la eliminación de los cuellos de botella en los transportes transfronterizos. En el Libro Blanco de 2011 también se insistía en los derechos y las obligaciones de los usuarios de los sistemas de transporte, se preveía un programa de acción sobre la seguridad vial, así como para reforzar los derechos de los pasajeros y la transparencia de costes mediante la armonización de los principios de tarificación.

Por otro lado, la Unión ha puesto en marcha una serie de proyectos tecnológicos ambiciosos, como el sistema europeo de navegación por satélite Galileo, el sistema europeo de gestión del tráfico ferroviario (ERTMS) y el programa SESAR de mejora de la infraestructura de gestión del tráfico aéreo.

En junio de 2006, la Comisión presentó una revisión intermedia de su Libro Blanco de 2001 ([COM\(2006\) 314](#)) titulado «Por una Europa en movimiento – Movilidad sostenible para nuestro continente». La Comisión consideraba que las medidas previstas en 2001 eran insuficientes para alcanzar los objetivos fijados, por lo que se introdujeron nuevos instrumentos, entre ellos:

- a. planes de acción para la logística del transporte de mercancías, para el despliegue de sistemas de transporte inteligentes en Europa y para la movilidad urbana;
- b. Naiades y Naiades II, un programa de acción europeo integrado para el transporte por vías navegables; y
- c. objetivos estratégicos y recomendaciones para la política de transporte marítimo de la Unión hasta 2018.

En julio de 2008, la Comisión presentó un paquete de medidas para avanzar «[hacia un transporte más ecológico](#)», basado en una estrategia de internalización de los costes externos en todos los modos de transporte. Dicho paquete consistía en tres



Comunicaciones de la Comisión y una propuesta de revisión de la [Directiva 1999/62/CE](#), de 17 de junio de 1999, conocida también como Directiva «Euroviñeta» (véase la ficha «El transporte por carretera: armonización legislativa», [3.4.3](#)).

Los resultados de la reflexión sobre el futuro a largo plazo de los transportes (de 20 a 40 años) que se inició mediante el Libro Blanco de 2001 se presentaron en la Comunicación de la Comisión titulada «Un futuro sostenible para los transportes: hacia un sistema integrado, tecnológico y de fácil uso» ([COM\(2009\) 279](#)).

El 28 de marzo de 2011, la Comisión publicó el Libro Blanco sobre el futuro del transporte en el periodo hasta 2050, titulado «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» ([COM\(2011\) 144](#)). En él, la Comisión describía la transición de los transportes desde los antiguos a los nuevos desafíos y apuntaba las medidas para conseguir superarlos. Entre los diez objetivos incluidos en el Libro Blanco de 2011, la Comisión buscaba crear un verdadero espacio único europeo de transporte, eliminando todas las barreras residuales entre modos de transporte y sistemas nacionales, favoreciendo el proceso de integración y facilitando el surgimiento de operadores multinacionales y multimodales. Con el fin de evitar las tensiones y distorsiones, se aspiraba a una mayor armonización y una mejor ejecución de las disposiciones en materia social, ambiental y de seguridad y protección, así como de las normas de servicios mínimos y los derechos de los usuarios. El 1 de julio de 2016, el ejecutivo presentó un informe, en forma de documento de trabajo ([SWD\(2016\)0226](#)), sobre los progresos realizados en la aplicación del programa decenal del Libro Blanco de 2011; el anexo II incluye, en particular, un balance detallado de las actividades realizadas hasta ese momento.

En 2016, la Comisión publicó una Comunicación titulada «Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones» ([COM\(2016\) 501](#)), en la que proponía medidas para acelerar la descarbonización del transporte europeo. La estrategia tiene como objetivo principal, en primer lugar, alcanzar un objetivo de emisiones cero, tal como se establece en el Libro Blanco de 2011 sobre el futuro del transporte, de cara a contribuir adecuadamente a la consecución de los objetivos del Acuerdo de París de la CP 21.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Además de mostrar su apoyo a la liberalización de los mercados de transportes y al modelo de movilidad sostenible, el Parlamento ha hecho hincapié una y otra vez en la necesidad de liberalizar al compás de una amplia armonización de las condiciones sociales, fiscales y técnicas, y de las normas de seguridad.

El 12 de febrero de 2003, el Parlamento aprobó una [Resolución](#) sobre el Libro Blanco de 2001 de la Comisión titulado «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» ([COM\(2001\) 370](#)). En dicha resolución remarcó que la idea de desarrollo sostenible debía ser la base y la vara de medir de la política europea de transportes, y destacó además la necesidad de crear un sistema de transportes global e integrado. Debía lograrse manteniendo la competitividad del transporte por carretera y sobre la base de una justa imputación de los costes de infraestructura y externos correspondientes a cada modo de transporte. El Parlamento presentó una



serie de exigencias y propuestas concretas para cada uno de los modos de transporte, su seguridad, y el calendario para completar las RTE-T y su financiación, para una coordinación más eficaz con otros ámbitos políticos de la Unión, y otras cuestiones relativas al transporte.

A raíz del Libro Verde de la Comisión titulado «Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana» ([COM\(2007\) 551](#)), publicado el 25 de septiembre de 2007, el Parlamento aprobó una [Resolución](#) con el mismo título el 9 de julio de 2008. Además, el Parlamento adoptó el 23 de abril de 2009 otra [Resolución](#) titulada «Un plan de acción sobre movilidad urbana». El Parlamento reclamó, en particular, la elaboración de un planteamiento global e integrado a escala europea sobre movilidad urbana que creara un marco de referencia común para actores europeos, nacionales, regionales y locales. Poco después, la Comisión respondió a este llamamiento con una Comunicación del mismo título: «Plan de Acción de Movilidad Urbana» ([COM\(2009\) 490](#)), publicada el 30 de septiembre de 2009.

Tras una nueva Comunicación del ejecutivo, titulada «Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos» ([COM\(2013\) 913](#)), publicada el 17 de diciembre de 2013, el Parlamento adoptó, el 2 de diciembre de 2015, una [Resolución](#) sobre «movilidad urbana sostenible». En ella, se anima a los Estados miembros y a las ciudades a elaborar planes en materia de movilidad urbana sostenible que concedan la prioridad a los modos de transporte que producen menos emisiones, los vehículos propulsados por combustibles alternativos y los sistemas de transporte inteligentes. Se instaba a la Comisión y a los Estados miembros a que crearan una red de movilidad sostenible con los ejemplos de mejores prácticas de planificación y uso del espacio, así como a que pusieran en marcha campañas de sensibilización pública a fin de promover una movilidad sostenible. También se animaba a las ciudades a formar parte de la Asociación Europea para la Innovación – Ciudades y Comunidades Inteligentes.

A raíz de una Comunicación de la Comisión ([COM\(2009\) 279](#)) titulada «Un futuro sostenible para los transportes: hacia un sistema integrado, tecnológico y de fácil uso», el Parlamento adoptó una [Resolución](#), el 6 de julio de 2010, sobre un futuro sostenible para los transportes. En este texto no solo se aguardaba el nuevo Libro Blanco de 2011 sino que en él el Parlamento respondía a la Comunicación de la Comisión presentando una amplia lista de demandas que cubrían todo el espectro de la política de transporte de la Unión.

El Parlamento aprobó dos resoluciones a raíz de la publicación del Libro Blanco en 2011. La primera, [Resolución](#) adoptada el 15 de diciembre de 2011, se titula «[Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por un sistema de transportes competitivo y sostenible](#)». En el texto, el Parlamento realiza una evaluación *ex ante* de los principales objetivos del Libro Blanco de 2011 y hace un balance desigual de los progresos alcanzados en su ejecución. En cuanto a la materialización de un espacio único de transporte de cara a 2020, la Resolución señalaba el potencial, todavía insuficientemente explorado, del transporte en muchos ámbitos, e insistía en la importancia que reviste un sistema que parta de la interconexión y la interoperabilidad. El Parlamento aprueba los diez objetivos para un sistema de transporte competitivo



y eficiente en el uso de los recursos, así como los objetivos para 2030 y 2050 establecidos en el Libro Blanco.

El 9 de septiembre de 2015 aprobó una segunda [Resolución](#) sobre la aplicación del Libro Blanco de 2011, sobre «hacer balance y avanzar hacia una movilidad sostenible». En el contexto de la revisión intermedia, la Comisión publicó un documento de trabajo el 1 de julio de 2016, [SWD\(2016\)0226](#), titulado «Aplicación del Libro Blanco de 2011 sobre el transporte tras cinco años de su publicación: logros y desafíos». El Parlamento invitaba al ejecutivo a mantener, como mínimo, el nivel de ambición de los objetivos establecidos. El Parlamento invitaba al ejecutivo a mantener, como mínimo, el nivel de ambición de los objetivos establecidos. Por otra parte, el Parlamento, al tiempo que subrayaba la importante brecha existente entre los objetivos y los medios operativos y financieros para alcanzarlos, instaba a la Comisión a que propusiera medidas legislativas adicionales y una estrategia global para reducir las emisiones de carbono del transporte con el fin de conseguir el objetivo (reducción de al menos el 60 % de las emisiones de gases de efecto invernadero del transporte para 2050). El Parlamento formuló una serie de recomendaciones destinadas a llevar a cabo la integración de todas las modalidades de transporte para crear un sistema de transportes más eficaz, sostenible, competitivo, accesible y adaptado a los usuarios. Entre los puntos principales planteados figuran la transferencia entre modos de transporte y la comodidad, unas infraestructuras modernas y una financiación inteligente, la movilidad urbana, situar a los usuarios en el corazón de la política de transportes y la dimensión mundial de los transportes. El Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión del Parlamento ha publicado recientemente un estudio titulado «[Modal shift in European transport: a way forward](#)» (Transición modal en el transporte europeo: perspectivas de futuro).

Asimismo, en su Resolución sobre una Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones, adoptada en diciembre de 2017, el Parlamento destacó la necesidad de una mayor contribución del sector del transporte a los objetivos climáticos. En este contexto, hizo hincapié, entre otros aspectos, en lo siguiente:

- la necesidad de invertir en la multimodalidad y en el transporte público;
- la necesidad de enviar señales de precios más claras para todos los modos de transporte, a fin de reflejar mejor los principios de que quien contamina paga y de que el usuario paga; y
- la función de la digitalización en la movilidad sostenible.

El Parlamento también pidió un enfoque más ambicioso en el ámbito de las energías renovables en el transporte que el propuesto en la refundición de la Directiva sobre las energías renovables, así como la creación de incentivos para la introducción de combustibles alternativos sostenibles para los modos de transporte que actualmente no disponen de alternativas al combustible líquido. A raíz de una Comunicación de la Comisión titulada «Hacia el mayor uso posible de los combustibles alternativos - Plan de acción sobre la infraestructura para los combustibles alternativos» ([COM\(2017\) 652](#)), el Parlamento aprobó en octubre de 2018 una [Resolución](#) en la que pedía a la Comisión que presentara una revisión



de la Directiva 2014/94/UE relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos y que se centrara en su correcta aplicación.

El Parlamento también acogió con satisfacción la Comunicación de la Comisión titulada «Hacia una movilidad automatizada» ([COM \(2016\) 283](#)), pero en una [Resolución](#) de 15 de enero de 2019, el Parlamento hizo hincapié en que los agentes europeos deben unir sus fuerzas para asumir el papel de líderes mundiales en el transporte autónomo.

Esteban Coito
04/2019

